



# PROPUESTA DE **ESTRATEGIA** PARA EL **SECTOR PRIVADO**

EN LOS MUNICIPIOS **PDET**

Proyecto de inversión privada responsable en el postconflicto

Preparado por:

Jaime Arteaga, **Director**  
Lina Llanos, **Directora del Proyecto**  
Simón Mejía, **Investigador**  
Daniela Orozco, **Investigadora**  
Laura Sandoval, **Investigadora**  
Daniela Escobar, **Coordinadora Cooperación**

Mayo, 2019



# ÍNDICE

<b>Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>Enfoque estratégico .....</b>	<b>5</b>
<b>A.</b> Enfoque de la estrategia del sector privado en los PDET.....	<b>5</b>
<b>B.</b> Pilares de la estrategia.....	<b>5</b>
<b>C.</b> Diagnóstico inicial.....	<b>6</b>
<b>D.</b> Teoría del cambio.....	<b>7</b>
<b>Eje estratégico I – Incrementar y expandir la inversión social privada en los PDET, para fortalecer el desarrollo local .....</b>	<b>8</b>
<b>A.</b> Alinear la inversión social del sector minero-energético con las necesidades y proyectos estratégicos de los PDET .....	<b>8</b>
<b>B.</b> Rondas de la inversión social privada para cada región PDET .....	<b>9</b>
<b>C.</b> Promoción de obras por impuestos como inversión social privada .....	<b>9</b>
<b>D.</b> Implementar alianzas para la competitividad sostenible entre empresas y cooperación internacional .....	<b>10</b>
<b>Eje estratégico II – Fortalecer las capacidades locales para promover el crecimiento del sector privado local .....</b>	<b>11</b>
<b>A.</b> Sistemas locales de información y seguimiento al fortalecimiento empresarial en los PDET.....	<b>11</b>
<b>B.</b> Aumentar el acceso de los municipios a recursos del sistema general de regalías y a otras fuentes de transferencia de la nación.....	<b>11</b>
<b>C.</b> Promover la cotratación pública para la consolidación y expansión de las empresas locales de los PDET .....	<b>12</b>
<b>D.</b> Formalización y creación de empresas.....	<b>12</b>
<b>E.</b> Plan integral para apoyar la transformación productiva del territorio .....	<b>13</b>
<b>Eje estratégico III – Asegurar la sostenibilidad de la estrategia a través del diseño de un documento COMPES .....</b>	<b>14</b>
<b>Validación de la estrategia con el sector privado y con entidades pertinentes .....</b>	<b>15</b>
<b>Anexos</b>	
<b>Anexo I - resultados del observatorio de inversión responsable en zonas más afectadas por la violencia y pobreza .....</b>	<b>16</b>
<b>A.</b> Expectativas y motivaciones de grandes empresas en los PDET.....	<b>16</b>
<b>B.</b> Expectativas de actores a nivel local.....	<b>19</b>
<b>C.</b> Factores de creación de nuevas empresas en los PDET.....	<b>22</b>
<b>Anexo II – diálogos sobre la propiedad y uso de la tierra en zonas más afectadas por la violencia y la pobreza .....</b>	<b>29</b>
<b>Anexo III - diccionario de siglas .....</b>	<b>31</b>

# INTRODUCCIÓN



En 2018 el Gobierno Nacional emitió la Política Paz con Legalidad, que se enfoca en los municipios priorizados para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Los PDET son programas en 16 subregiones que trazan su transformación integral a 10 años, y que buscan poner en marcha, con mayor celeridad, los instrumentos de desarrollo en los territorios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza multidimensional, bajos niveles de desempeño institucional y con mayor uso del suelo para cultivos ilícitos.

La oficina de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación<sup>1</sup> le ha pedido al Observatorio de Inversión Responsable en Zonas más Afectadas por la Violencia y la Pobreza que, a partir de un análisis técnico, identifique los motores que puedan fortalecer la presencia del sector privado en los municipios priorizados. Basados en dicho análisis, en el presente documento se propone una “Estrategia para el sector privado en los municipios PDET” que pueda ser incorporada como componente de la Hoja de Ruta para los 170 municipios PDET.

La propuesta de la Estrategia para el sector privado en los PDET que se presenta a continuación se divide en cuatro partes así:

1. Enfoque de la Estrategia para el sector privado en los municipios PDET;
2. Incremento y expansión de la inversión social privada en los PDET;
3. Fortalecimiento de capacidades locales para el crecimiento del sector privado local; y
4. Diseño de documento CONPES.

En cuanto al primer capítulo, el Enfoque Estratégico presenta la razón de ser de la Estrategia para el sector privado en los municipios PDET, el diagnóstico realizado por el Observatorio de Inversión Responsable en Zonas más Afectadas por la Violencia y la Pobreza y la teoría del cambio que introduce los siguientes tres capítulos.

## Sobre el observatorio de inversión responsable en zonas más afectadas por la violencia y la pobreza

El Observatorio es financiado por National Endowment for Democracy (NED) e implementado por el Centro Internacional de Empresa Privada (CIPE), en alianza con Jaime Arteaga y Asociados (JA&A).

En Colombia, como en otros países que han enfrentado la guerra, se ha demostrado que la empresa privada tiene la capacidad de correr la frontera de la democracia a regiones que han sido azotadas por alguna forma de conflicto.

La inversión privada tiene la posibilidad de dar oportunidades a comunidades históricamente marginadas, vulneradas por diversas formas de violencia, y a la vez demandar la existencia de instituciones democráticas y que la presencia del Estado llegue a estas regiones.

Por esto, el Observatorio hace seguimiento a la Inversión Privada en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto para: 1. monitorear el éxito de las medidas para fomentar la inversión en estas zonas; 2. entablar diálogos a nivel local, nacional e internacional; y, 3. fortalecer las capacidades de cámaras de comercio para sensibilizar a los inversionistas foráneos en el desarrollo de inversiones responsables.

<sup>1</sup> La Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación es la entidad responsable de coordinar y articular entre las instancias nacionales y con los entes territoriales, entre el Ejecutivo y las otras ramas del poder público, lo correspondiente a la implementación de la Política Pública Paz con Legalidad.

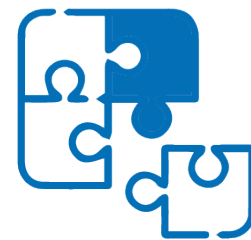
---

El siguiente capítulo expone el primer eje de la Estrategia para el sector privado en los municipios PDET, que se enfoca en construir oportunidades de negocios diversas para que las inversiones se alineen con las necesidades de cada región. Aquí se resalta la importancia del sector minero-energético, además de la articulación con agentes de cooperación internacionales para la estabilización de los territorios.

Posteriormente, se presenta el segundo eje de la Estrategia, que se enfoca en las acciones del Estado

para dinamizar la economía local y con ello fortalecer el sector privado en los municipios PDET. Aquí se demuestra la importancia del Estado como consumidor y detonador de cambios en los municipios más apartados.

Finalmente, el último eje de la estrategia se enfoca en los esfuerzos por parte del Estado para hacer sostenible esta estrategia, a través de la creación de un documento CONPES.



## ENFOQUE ESTRATÉGICO

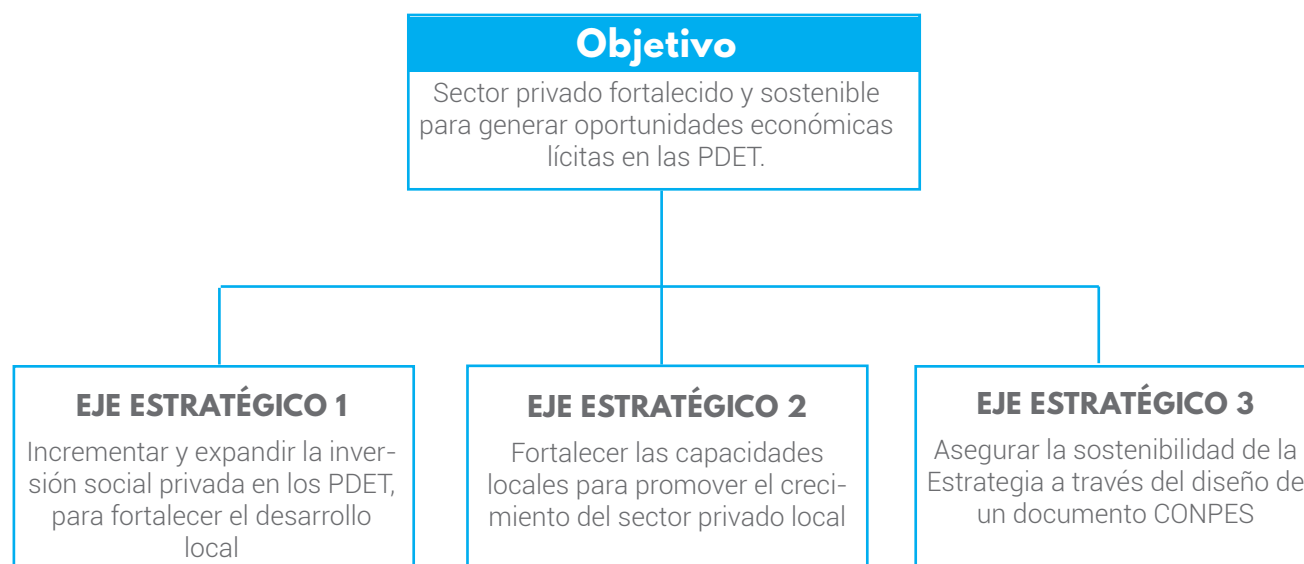
### A. Enfoque de la estrategia

#### En el sector privado de los PDET

La visión del Center for International Private Enterprise (CIPE) es “Fortalecer la democracia en el mundo, a través del sector privado y el libre mercado”. Es por esto que el CIPE está trabajando, junto con sus aliados nacionales, a través del Observatorio de Inversión Responsable en Zonas más Afectadas por la Violencia y la Pobreza. En octubre de 2018, la Consejería para la Estabilización le solicita al CIPE enfocar sus esfuerzos en construir la Estrategia Para el Sector Privado en los Municipios PDET que esté fundamentada en los diferentes diagnósticos y consultas adelantadas por el Observatorio de Inversión Privada Zonas más Afectadas por la Violencia y la Pobreza. El objetivo final de la estrategia busca un SECTOR PRIVADO FORTALECIDO Y SOSTENIBLE PARA GENERAR OPORTUNIDADES ECONÓMICAS LÍCITAS EN LOS PDET.

### B. Pilares de la estrategia

La definición de la Estrategia para el sector privado en los municipios PDET tiene en cuenta la revisión de una serie de iniciativas gubernamentales y otras no oficiales que permitan, desde el Estado, enfocar sus esfuerzos en el fortalecimiento de las empresas existentes en las zonas más afectadas por el conflicto y, además, llevar inversiones de compañías de mayor envergadura. Si bien las acciones expuestas en la Estrategia no son nuevas, su selección y propuesta para llevar a cabo sí corresponden a un esfuerzo para focalizar los esfuerzos disponibles para fortalecer la presencia del sector privado en los PDET; de manera que se conviertan en mercados fortalecidos y competitivos, que logren “correr” la frontera de las instituciones democráticas hasta estos 170 municipios. El resultado final es conseguir un tránsito hacia economías lícitas, que aporte a los objetivos de la Consejería y de la Agencia para la Renovación de Territorio - ART . Para esto, la estrategia se compone de 3 ejes:



<sup>2</sup> La Agencia para la Renovación del Territorio es la encargada de gerenciar procesos para la transformación de los territorios priorizados mediante la articulación institucional y la participación efectiva en el marco de los Planes de Renovación del Territorio.

## C. Diagnóstico inicial

Partiendo del banco de datos del Observatorio de Inversión Responsable en Zonas más Afectadas por la Violencia y la Pobreza, y de las conversaciones con empresarios, gobiernos y actores de la sociedad civil a nivel nacional y en los territorios, se llevaron a cabo diagnósticos para definir los catalizadores que permitan fortalecer la presencia del sector privado en los municipios PDET. Los resultados que están presentados de manera más extensa en los anexos de este documento identificaron:

- **Las expectativas y motivaciones de grandes empresas en los PDET**, a partir de entrevistas en profundidad con empresas y expertos en el tema. A excepción de las empresas del sector extractivo (cuya decisión de localización está asociada a la existencia de una reserva específica), otras grandes empresas ven improbable la posibilidad de realizar inversiones productivas importantes en estas zonas mientras no se generen condiciones de competitividad mínimas. En general, no perciben en los PDET una oportunidad de negocio. No obstante, están abiertas a la posibilidad de realizar inversiones de Responsabilidad Social Corporativa, e incluso utilizar el mecanismo adaptado de “Obras por Impuestos” como una herramienta que les permita construir relaciones con el territorio, a la vez que creen condiciones de competitividad que puedan conectar a los productores con dichos mercados. (ver Anexo I – a. Expectativas y motivaciones del sector privado frente a los PDET).
- Las **Expectativas de diferentes actores a nivel local** se establecieron a partir de 35 entrevistas con representantes de cámaras de comercio, empresarios de las regiones y gobiernos locales en 5 departamentos con municipios ZOMAC. Manifestaron la necesidad de fortalecer una

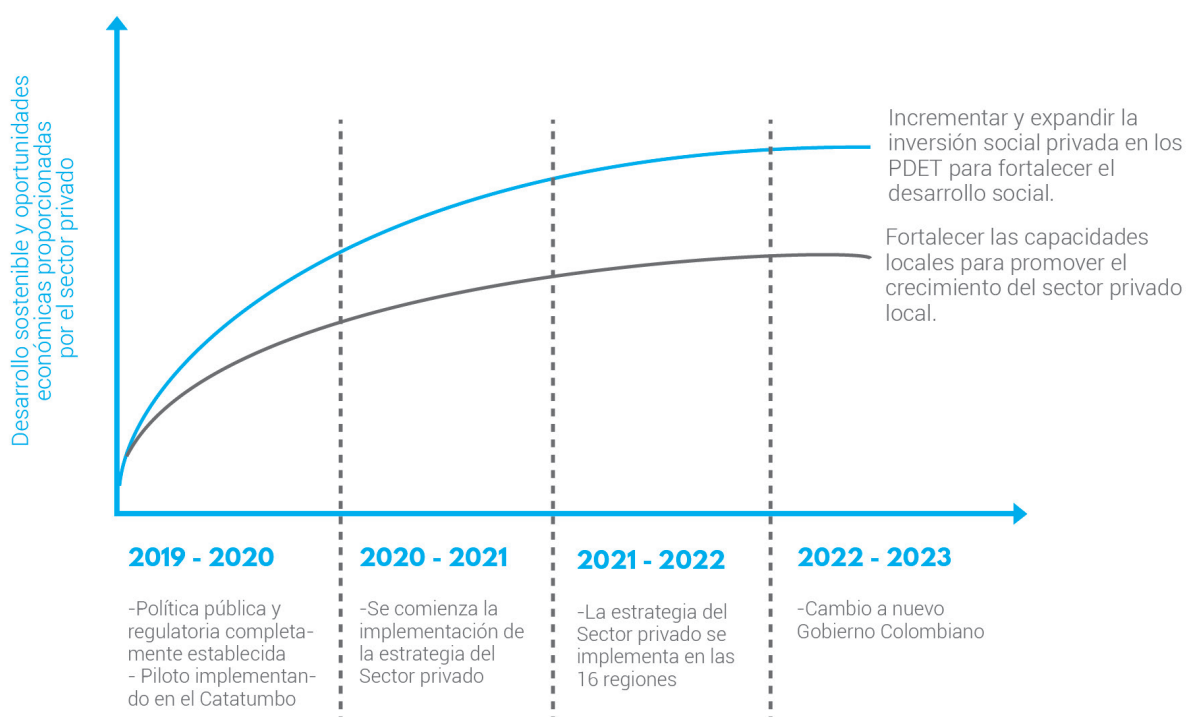
articulación entre los programas para el emprendimiento y de beneficios tributarios de orden nacional y local. Además, los entrevistados esperan que las inversiones que se realicen (públicas y privadas) cuenten con una validación sobre su pertinencia. Finalmente, además de las condiciones de infraestructura, identifican como los principales obstáculos las dificultades de acceso al crédito y ausencia de una cultura cooperativa entre los pequeños productores (ver Anexo I – b. Expectativas de actores a nivel local).

- Finalmente, en términos cuantitativos, los **Factores de Creación de Nuevas Empresas** están asociados a la capacidad que tengan los gobiernos locales de acceder a recursos de transferencias y de regalías: es decir, que los recursos públicos de inversión en esas regiones tienen una función de dinamizador de las economías locales. Así mismo, se encontró una transformación del tejido empresarial en esas zonas, donde el comercio, los servicios y el turismo, cobran más relevancia sobre sectores tradicionales como el agrícola. También hay importantes correlaciones con las inversiones del sector extractivo como dinamizador de los emprendimientos locales, especialmente en las actividades de comercio, turismo y servicios. El crecimiento de estos sectores está asociado a variables como cobertura de educación y penetración de Banda Ancha. Por otro lado, se encontró una baja tasa de creación de empresas en el sector agropecuario en estas regiones, que fue relacionada con dos variables principalmente: la alta presencia de áreas protegidas, y la prevalencia de Unidades de Producción Agrícola superiores a 100 hectáreas (ver Anexo I – c. Factores de Creación de Nuevas Empresas).

## D. Teoría del cambio

Para proporcionar oportunidades legales, acelerar la transición del conflicto y traer desarrollo sostenible a las regiones que están en el proceso de estabilización, es necesario fortalecer el sector privado. Esto implica una estrategia de tres ejes que busca que se expanda la inversión social privada en los PDET, que se promueva el crecimiento del sector privado local y finalmente diseñar un CONPES para garantizar que los esfuerzos sean sostenibles

La combinación de la expansión del sector privado local y el mejoramiento de la inversión responsable de compañías grandes que operan en estas regiones, además de potenciar las alianzas público-privadas, ayudará a traer desarrollo sostenible y oportunidades económicas legales proporcionadas por el sector privado, como se muestra en nuestra Teoría de Cambio:



Esta teoría de cambio entra en detalle a través de los tres ejes de la Estrategia para el sector privado en los municipios PDET, los cuales explican la ruta y las acciones para llegar al desarrollo sostenible y a la gene-

ración de oportunidades económicas lícitas para las regiones en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-.



## EJE ESTRATÉGICO I – Incrementar y expandir la inversión social privada en los PDET, para fortalecer el desarrollo local



Grandes inversionistas han expresado su disposición de participar en los PDET a través de inversiones sociales, independientemente de las potenciales condiciones desfavorables que se presentan en estas regiones. Esto es clave para crear vínculos duraderos en los territorios. A su vez, tales inversiones tienen el potencial de estimular y fortalecer las 16 sub-regiones para que se conviertan en mercados más atractivos para inversiones del sector privado en el mediano plazo. Es crítico que este eje incorpore empresas grandes, más allá del sector agrícola para construir oportunidades de negocios diversas en el mediano plazo. El sector extractivo particularmente servirá como un aliado clave para llevar a cabo esta actividad. Adicionalmente, cada empresa dentro de la industria extractiva debe alinear sus inversiones a las necesidades de cada región también se debe incentivar que las empresas participen en Obras por Impuestos y Obras por Regalías que fomenta el Gobierno Colombiano.

Este eje fomentará a actores clave (públicos y privados) de cada región para unir esfuerzos con actores y donantes internacionales para apoyar el desarrollo local. Estos recursos apoyan esfuerzos públicos y privados para aumentar la competitividad en los PDET, además de impactar el desarrollo económico y sostenible de las regiones. La competitividad en este contexto se define como la habilidad de crear oportunidades de empleo, crecimiento y diversificación económica local.

### A. Alinear la inversión social del sector minero-energético con las necesidades y proyectos estratégicos de los PDET

El sector minero-energético tiene una gran presencia en las regiones PDET: el 36% del gas, 53% del carbón, 60% del oro legal, y 15% del petróleo de todo el país se produce en los 170 municipios PDET. Es por esto que el sector minero-energético tiene un rol central en la inversión social en los municipios PDET: su éxito empresarial está intrínsecamente ligado al futuro de estas regiones.

A su vez, la inversión en el sector minero-energético tiene una relación directa con la creación de nuevas empresas en los municipios PDET, específicamente en el sector de servicios. La llegada de los recursos de exploración, construcción y explotación de recursos naturales, así como de generación de energía, se muestran como un dinamizador de las economías locales, y de la creación y expansión de las empresas.

Para alinear la inversión del sector minero-energético se propone:

1. Revisar junto con la agencia respectiva (Agencia Nacional de Minería -ANM-, Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH-, y la Comisión Reguladora de Energía y Gas -CREG-) las provisiones de inversión social que tienen los contratos de cada una de las empresas presentes en las regiones PDET. Para cada contrato, identificar puntos de encuentro con las prioridades de desarrollo, inversiones presentes y futuras, y mecanismos de inversión.
2. Elaborar un inventario de las inversiones sociales voluntarias de las empresas del sector minero-energético en los PDET; los avances y acciones de encadenamiento local y contratación local; y los impuestos que pagan a nivel local.
3. Identificar, junto con la DIAN, oportunidades para trasladar el máximo de los pagos de ICA, de las casas matrices, a los municipios donde operan las compañías de este sector.
4. Construir, con todas las empresas presentes en los PDET, acuerdos regionales de inversión social privada, que prioricen áreas e inversiones, así como oportunidades de cofinanciación con la ART.
5. En la medida que se vaya adelantando la regulación de las Regalías por Impuestos, promover su aplicación en los municipios PDET.



## B. Rondas de inversión social privada para cada región PDET

Cada región PDET ofrece diferentes oportunidades para la inversión social privada. Éstas dependen principalmente de dos factores: 1- su ubicación geográfica con respecto a los centros económicos y, 2- su potencial en el mediano y largo plazo. Es por esto que para desarrollar los marcos de oportunidades de inversión social privada, se propone llevar a cabo los siguientes pasos:

1. **Caracterizar la Inversión Social Privada** de las grandes empresas del país: junto con el Índice de Inversión Social Privada – IISP, que realizan JA&A y Semana Sostenible, se incorporarán variables que permitan conocer si las grandes empresas de Colombia consideran a los PDET como puntos donde realizan su inversión social privada.
2. Encuesta entre empresarios: como parte del Observatorio de Inversión Privada en Zonas más Afectadas por la Violencia y la Pobreza, el Consejo Gremial Nacional adelantará una **encuesta entre empresarios para conocer sus expectativas, experiencias y preocupaciones** frente a la inversión en las regiones que transitan del posconflicto. Esta encuesta servirá como insumo para entender cuáles son las oportunidades que existen a nivel nacional.
3. Para cada región PDET, se elaborarán **Marcos de Oportunidades de Inversión Social Privada que identifiquen el inventario de grandes compañías** presentes en los centros productivos más cercanos a cada PDET, así como otras compañías que puedan tener interés en las oportunidades que ofrecen los PDET en el mediano y largo plazo.
4. Realizar encuentros para desarrollar Rondas de Negocios para **promover la Inversión Social Privada de grandes empresas** de diferentes sectores en las regiones PDET.

## C. Promoción de obras por Impuestos como inversión social privada

El mecanismo de Obras por Impuestos está iniciando su implementación por parte de varias empresas, en especial del sector extractivo. El ajuste a este incentivo, que fue consagrado en el Artículo 71 de la Ley de Financiamiento, abre la puerta a nuevas áreas de aplicación, como energía, tecnologías de la información y comunicaciones, y educación pública: todas líneas críticas para la generación de capacidades empresariales locales y de interés para los grandes empresarios.

Los empresarios han preferido escoger municipios ZOMAC y no PDET para realizar dichas Obras por Impuestos, y siguen viendo el mecanismo confuso con un alto riesgo para la compañía. Por esto es necesario definir incentivos que permitan a los empresarios priorizar PDET, y simplifique la ejecución de dichos esfuerzos. Por su parte, los municipios y gobernaciones deben pasar de ser receptores pasivos, a promover proactivamente el mecanismo de Obras por Impuestos, teniendo también la disponibilidad de la inversión de sus propios recursos como “socios” de los empresarios. Es así que se propone entonces un plan de acción que promueva la inversión en Obras por Impuestos que eleven la competitividad de las regiones, así:

1. Buscar que el cupo CONFIS que hay de Obras por Impuestos asegure por lo menos un 50% para los PDET. Esto permitirá aumentar la participación de estas regiones en las obras y proyectos aprobados.
2. Autorizar que en los PDET dos o más empresas puedan unirse para realizar una misma obra por impuestos.
3. Permitir que la ART pueda invertir en componentes como el perfeccionamiento de los estudios previos y estructuración de los proyectos que son objeto de los PDET. La calidad de los proyectos es también un factor de competitividad entre ellos.

<sup>3</sup> Ley 1943 del 28 de diciembre de 2018.

**4.** En el marco de las “rondas regionales de inversión privada”, realizar encuentros entre empresarios, alcaldes y gobernadores, así mismo, aprovechar los encuentros de la red de Aliados Estratégicos (RAE), para generar confianza y acuerdos en torno a la gestión de las Obras por Impuestos.

**5.** Aprovechar el despliegue institucional de los talleres Construyendo País para dar a conocer la oferta institucional y del sector privado en los municipios PDET, igualmente, mostrar a los empresarios, los bienes y servicios a nivel local.

#### **D. Implementar Alianzas para la Competitividad Sostenible entre empresas y cooperación internacional**

Desde la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la gestión Público-Privada se está avanzando en la posibilidad de que, con los recursos provenientes de la cooperación internacional, se realicen alianzas con el sector privado y el sector público para invertir en los PDET. Un ejemplo de este modelo es el que actualmente está desarrollando USAID en Colombia a través de las llamadas “Global Development Alliances” - GDA. Este es un modelo en donde el sector privado se alía con Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID- en iniciativas de desarrollo a varios años. El monto de dichas alianzas es de 130 millones de dólares, donde la inversión privada alcanza 100 millones de dólares.

A través de estas Alianzas para la Competitividad Sostenible, se podrá maximizar la inversión social privada y focalizarla de manera más asertiva en las áreas del postconflicto.

A continuación, se presenta la ruta para alcanzar dicho esfuerzo:

- 1.** Lanzamiento de las Alianzas para el Desarrollo Competitivo con la presencia del Presidente de la República, Iván Duque. El 9 de abril, se presentarán las alianzas entre el sector privado y USAID (Global Development Alliances), como punto de arranque para la estrategia de alianzas para el desarrollo competitivo, liderado por la Consejería para el Sector Privado. A ésta asistirán las principales empresas de Colombia y las diferentes agencias de cooperación presentes en el país.
- 2.** Recoger las experiencias y el modelo de GDA implementado por USAID, para invitar a las diferentes fuentes de cooperación presentes en Colombia a vincularse con iniciativas similares en otros PDET. Con cada agencia de cooperación podrá acordarse una región específica.
- 3.** Una vez se tengan acuerdos sobre las condiciones para adelantar alianzas con el sector privado, incluyendo regiones priorizadas, convocar a empresas y actores privados a iniciativas de alianzas para el desarrollo, donde el sector privado ofrezca contrapartidas y pueda recibir y ejecutar recursos de cooperación internacional en los PDET.

## EJE ESTRATÉGICO II – Fortalecer las capacidades locales para promover el crecimiento del sector privado local



La presencia del Estado en los PDET bien sea a través de inversión pública en infraestructura y educación, o a través de transferencias del orden nacional al territorial, es fundamental para dinamizar las economías locales. El Estado, al ser el mayor consumidor en estos municipios, logra aumentar el efecto del gasto público con la contratación de empresas locales y como consecuencia dinamiza la economía y fortalece el tejido empresarial en el largo plazo.

Lo anterior se refleja en los resultados del Observatorio de Inversión Responsable Zonas más Afectadas por la Violencia y la Pobreza, sobre el cual se profundiza en los anexos. En éste se evidenció que la transferencia de recursos del Gobierno Nacional al territorial (SGR, SGP, atención a población vulnerable); la cobertura de educación media y técnica; la cobertura de energía eléctrica y un sistema integrado de vías terciarias, son factores determinantes en la creación de empresas en los municipios PDET.

Por otro lado, el Observatorio de Inversión Responsable en Zonas más Afectadas por la Violencia y la Pobreza, evidenció que hay una transformación en el tejido empresarial de los PDET: progresivamente, las empresas de comercio, servicios y turismo ganan espacio de una forma más acelerada que las tradicionales asociadas al sector agrícola. Esto muestra que hay que prever que las acciones en materia de promoción y fortalecimiento local, tienen que estar acordes a esa realidad.

### A. Sistemas locales de información y seguimiento al fortalecimiento empresarial en los PDET

Es importante elevar la eficiencia de las inversiones del Gobierno Nacional y de la cooperación internacional, así como su pertinencia frente a los sistemas productivos locales. En principio, las Cámaras de

Comercio son vistas como instancias que pueden proveer información continua a nivel local y permiten hacer seguimiento a las inversiones e iniciativas que fomenten el emprendimiento y la inversión privada de grandes empresas.

Para esto se propone:

1. Financiar la puesta en marcha de observatorios locales de creación y fortalecimiento del tejido empresarial de los PDET. Se realizarán a través de alianzas para el progreso de los territorios, con la participación del sector privado, Cámaras de Comercio y otros actores interesados.
2. Diseñar un estándar de evaluación y seguimiento a las inversiones de fortalecimiento empresarial de los PDET.
3. Implementar un tablero de control que permita monitorear los avances de la inversión privada en los PDET.

### B. Aumentar el acceso

#### de los municipios a recursos del Sistema General de Regalías y a otras fuentes de transferencias de la Nación

Los recursos que se transfieren desde la nación al territorio son una fuente de dinamización de las economías locales y están relacionados con la creación de empresas en los municipios PDET. Por otro lado, estos municipios están atrapados en un “círculo vicioso”, donde la ausencia de capacidades para la estructuración de proyectos, y los criterios objetivos en la asignación de recursos como los que se aprueban a través de fuentes como OCAD-PAZ, los ponen en una desventaja estructural frente a otros municipios. Por esto, se considera necesario aumentar el acceso directo a recursos del Sistema General de Regalías y a otras fuentes de transferencias de la nación.

Para ello, se proponen dos acciones específicas: crear un “roster” de estructuradores de proyectos que esté al servicio de los municipios PDET, el cual se podrá liderar desde el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE), y modificar las condiciones de aprobación en el OCAD-PAZ de tal manera que dé prioridad a estos municipios.

La ruta para alcanzar este objetivo se describe a continuación:

1. Crear un roster de consultores de apoyo para la estructuración de proyectos a nivel local. Este roster puede ser financiado a través de dos caminos: apoyo del DNP y/o recursos de inversión social privada.
2. Modificar las condiciones de asignación y aprobación de proyectos de OCAD-PAZ para priorizar los PDET.

### **C. Promover la contratación pública para la consolidación y expansión de las empresas locales de los PDET.**

La inversión pública es un motor para el crecimiento de las economías locales. En el mundo existen varios ejemplos donde gracias a la contratación pública, el sector privado ha conseguido desarrollar y fortalecer sus capacidades (ej. Buy American Act, en Estados Unidos). De hecho, la contratación pública en Colombia ofrece incentivos adicionales a la contratación de empresas nacionales a través de asignación de puntajes en las licitaciones. De la misma manera, es posible y se propone desarrollar disposiciones que flexibilicen la contratación del Estado con empresas locales<sup>5</sup> en los PDET, y así apoyar los emprendimientos existentes y nuevos en estas regiones. Para lograr este objetivo se proponen dos acciones específicas que se pueden concertar con Gobierno Nacional, para abrir la posibilidad de desarrollar una reglamentación especial de contratación para los recursos de inversión en los municipios PDET. Una vez se haya conseguido crear esta ventana, elaborar un decreto reglamentario que permita a las entidades públicas dar condiciones especiales de contratación entre las empresas domiciliadas en los municipios PDET.

La ruta para alcanzar este objetivo se describe a continuación:

1. Priorizar la contratación de empresas domiciliadas en los PDET para todas las inversiones que haga el Estado Nacional en el territorio. En el caso de los fondos con regímenes de contratación especial, buscar incorporar provisiones que den una ventaja competitiva a las empresas locales de los PDET.
2. Fortalecer la capacidad de las empresas locales para contratar con el Estado a través de formación y apoyo técnico en normas de contratación pública.

### **D. Formalización y creación de empresas**

Con el fin de consolidar y fortalecer el sector privado en los municipios PDET, y en el marco del Pacto por el Emprendimiento, la Formalización y Productividad del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se hace necesario establecer cursos de acción que faciliten e incentiven la formalización y creación de empresas en esas zonas.

A través de los resultados arrojados por el Observatorio para la Inversión Responsable en Zonas más Afectadas por la Violencia y la Pobreza, se evidenció que la creación de empresas en estos municipios está asociado a factores como la transferencia de recursos del nivel nacional para dinamizar el mercado; la infraestructura y la educación técnica y media para sectores como el comercio, el turismo y los servicios. Desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) están establecidos aquellos municipios PDET con potencial y viabilidad de desarrollo del sector turismo, en el caso del sector agropecuario, éste está afectado principalmente por aspectos asociados al uso del suelo (ej. áreas cubiertas por el SINAP), y acceso a servicios como la electricidad rural.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se propone una ruta que permita facilitar e incentivar la formalización y creación de empresa en los distintos sectores (agrícola<sup>6</sup>, servicios, comercio).

<sup>5</sup>Entendiendo empresas locales como las empresas domiciliadas y que tienen operación en municipios PDET.

<sup>6</sup>Es importante aclarar que, para el caso de la formalización de empresas agropecuarias, si bien el componente de acceso y uso de la tierra está ampliamente desarrollado en uno de los pilares de intervención de los PDET,

Para esto se propone:

1. Actualizar los Esquemas de Ordenamiento Territorial, los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial de los PDET.
2. Crear un fondo para cofinanciar los procesos de formalización de empresas (agropecuarias, servicios, comercio y turismo) en esos municipios.
3. Acordar con fuentes de cooperación que el programa de formalización de tierras se enfoque los PDET
4. Formar y acompañar a los campesinos, pequeños productores y comerciantes en procesos asociativos para la formalización y constitución de PYMES.

## E. Plan integral para apoyar la transformación productiva del territorio

Uno de los factores con mayor incidencia en la creación de empresas en los PDET está asociado a la cobertura de educación media y técnica. Este factor tiene un impacto significativo en la capacidad del recurso humano y en las posibilidades que tiene un territorio de desarrollar emprendimientos formales y sostenibles. Por ende, se propone desarrollar un plan integral de educación media y técnica para el emprendimiento, en los municipios PDET, alineado con el Pilar 4 del PDET. Este plan estaría alineado con el Plan Nacional de Educación, con el objetivo de focalizar esfuerzos junto al Gobierno Nacional, y hacer un seguimiento de lo que ya ha sido propuesto, para así tener una mayor probabilidad de éxito.

Así mismo, como fue diagnosticado por el Observatorio de Inversión en el Postconflicto, se evidencia una transformación de las capacidades productivas de los PDET, donde el mayor crecimiento se ve en los sectores de comercio, servicios y turismo. Esta transformación de la vocación productiva es consistente con el resto del país y apoyarla ofrece grandes oportunidades de desarrollo en áreas económicas que demandan menor inversión en infraestructura, así como la movilidad del capital humano a centros productivos del país.

Para ello, se propone:

1. Realizar un Diagnóstico en cada región PDET para determinar los principales sectores económicos y los potenciales del territorio.
2. Realizar alianzas entre el SENA y los centros educativos para ampliar la oferta educativa a programas que estén acordes a la transformación productiva del territorio: comercio, servicios y turismo debe ser un eje fundamental de la oferta educativa.
3. Junto con el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, desarrollar un plan de acción para la llegada de oportunidades asociadas a la Economía Naranja en los PDET. Formación y creación de emprendimientos creativos en estas regiones, que puedan ofrecer sus servicios a nivel local y nacional.
4. Coordinar con la ART, un espacio que permita a los alcaldes que viajen desde los municipios PDET a Bogotá, contar con un lugar para sostener diálogos y coordinar agenda con entidades centralizadas y de un mayor nivel jerárquico.

se debe realizar una aproximación que diferencie al campesino y a la familia rural, de las empresas agropecuarias que están en proceso de creación o formalización.



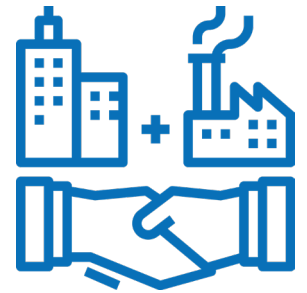
## EJE ESTRATÉGICO III – Asegurar la sostenibilidad de la estrategia a través del diseño de un documento CONPES

El objetivo de este documento es hacer que los esfuerzos descritos en este proyecto sean sostenibles, de modo que las futuras administraciones tengan una guía para una política sobre cómo el sector privado puede desempeñar un papel importante en la transición de Colombia del conflicto. Un CONPES exitoso asegurará los recursos para sostener al sector privado en las zonas más afectadas por la violencia y la pobreza a las que apunta la iniciativa de CIPE.

Para lograr este propósito se desarrollarán las siguientes actividades:

- Desarrollar un diagnóstico para el CONPES a través de los resultados del Observatorio
- Apoyar el diseño de acciones y recomendaciones que serán incluidas en la política: Objetivos generales y específicos, plan de acción y métodos de seguimiento.

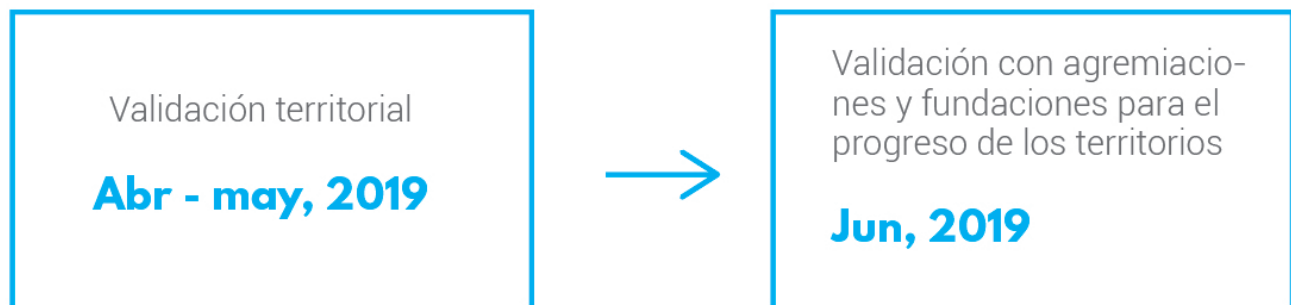
## VALIDACIÓN DE LA ESTRATEGIA con el Sector privado y con entidades pertinentes.



En la política de estabilización "Paz con Legalidad" se establece que la atracción del sector privado tendrá dos niveles: uno político ("que los gremios compartan nuestra visión de la relevancia estratégica de estabilizar los territorios y que, así, nos acompañen en un esfuerzo de largo aliento") y otro regulatorio ("facilitando las condiciones para eliminar los costos de transacción para que las empresas puedan llegar a los municipios priorizados").

La Estrategia con el Sector Privado apunta a esos dos niveles, y es por esto que queremos validarla con los aliados del Observatorio para la Inversión Privada en el Post-conflicto: a nivel territorial con miembros de la Agenda Empresarial para la Paz, y a nivel nacional con funcionarios del Gobierno y presidentes de gremios. Finalmente, será presentada en el lanzamiento anual del Índice de Inversión Social Privada (elaborado entre JA&A y Semana Sostenible), el cual convoca a las grandes empresas de Colombia.

El cronograma de validación será el siguiente:



A nivel territorial la validación de la Estrategia se hará a través de reuniones, con representantes de la Agenda Empresarial para la Paz, como por ejemplo ProAntioquia, ProBarranquilla, la AFE, entre otras. A ellos se les presentará la Estrategia para validar sus puntos y retroalimentar el esfuerzo hecho. Estos ejercicios se harán entre abril y mayo del 2019.

En el mes de junio se presentará la Estrategia para el Sector Privado ante los miembros del Consejo Gremial Nacional y representantes del Gobierno Nacional. Se hará en una junta que será acordada con esta entidad.



# ANEXOS



## ANEXO I - Resultados del observatorio de inversión responsable en zonas más afectadas por la violencia y la pobreza

### A. Expectativas y motivaciones de grandes empresas en los PDET

#### Metodología

A continuación, se presentan las opiniones más relevantes respecto a la inversión en áreas dentro de las zonificaciones ZOMAC y PDET. Estas opiniones se recogieron a través de 16 entrevistas con direc-

tivos de empresas mineras, agroindustriales, de hidrocarburos, así como con funcionarios de cooperación internacional y miembros de la academia.

<b>Numero de entrevistas</b>	16 empresas
<b>Metodología</b>	Entrevistas en profundidad presencial y telefónica
<b>Fechas trabajo de campo</b>	28 de noviembre-10 de diciembre de 2018
<b>Sectores económicos</b>	Academia, minería, agroindustria, hidrocarburos y cooperación internacional.
<b>Empresas y actores entrevistados</b>	Harinera del Valle, Agronegocios Sostenibles (Universidad de Los Andes), Ocesa, Drummond LTD, Mineros SA, Ecopetrol, Terpel, SIPA/Solla, Juan Valdez, Fintrac (USAID), Starbucks, Alpina, Postobón, Casa Luker, Nutresa, expertos en agroindustria.

Tabla 1. Ficha técnica – Expectativas y motivaciones de grandes empresas en los PDET.

En las entrevistas se buscó establecer hasta qué punto se reconocían las diferencias entre los municipios PDET y ZOMAC, qué obstáculos y oportunidades

veían en dichas zonas, así como establecer las acciones y caminos posibles para movilizar a las grandes empresas hacia estas regiones.

---

## Expectativas y Motivaciones

### Conocimiento de los PDET y los incentivos existentes

Para la mayoría de los entrevistados no es clara la diferencia entre los municipios ZOMAC y PDET. Si bien reconocen incentivos tributarios para la creación de empresas, ven poco probable el uso de ese beneficio en tanto que la exención de la renta no es significativa en los primeros años de creación de la empresa, ya que por lo general son inversiones de largo aliento con expectativa de retorno en el mediano y largo plazo. Por otro lado, muestran mayor interés en incentivos como Obras por Impuestos, aunque se encuentran a la espera de ver el resultado de quienes están llevando a cabo este tipo de inversiones en las ZOMAC y así tomar decisiones basadas en las experiencias de otras empresas.

En cuanto a los PDET en específico, aunque reconocen que en el largo plazo pueden convertirse en nuevos mercados y alcanzar condiciones propicias para la producción, desconocen la oferta y potencialidades individuales de cada una de las subregiones PDET. Aseguran que, en general, dentro de las ZOMAC hay unos municipios más atractivos que otros debido a las condiciones de acceso y la oferta de capacidades instaladas; los menos llamativos son aquellos que además de ser ZOMAC, son también PDET. Esto desincentiva la inversión ya que se traduce en mayores costos directos para las empresas, sin mencionar los riesgos asociados a condiciones de seguridad.

En las entrevistas asociaron a las regiones PDET con activos 'baratos'. Esto es algo que puede llamar la atención de las empresas como una oportunidad de inversión. Sin embargo, en el pasado, esto ha representado un alto riesgo de afectación a los activos (predios) a causa del despojo de tierras.

### Riesgos para la inversión privada

Los entrevistados que dijeron conocer de iniciativas en las subregiones PDET, afirman que se han encontrado con que las comunidades esperan que desde el sector privado se satisfagan sus demandas de bienes y servicios de interés público que, en principio, no ha logrado prestar el Estado. Particularmente, a los entrevistados les preocupa que se propague esta lógica paternalista teniendo en cuenta que la estructuración de los PDET desde el territorio, participativa e incluyente, ha generado expectativas en las comunidades que podrían presionar a actores públicos y privados para que las cumplan. Esta sensación de incertidumbre se amplifica porque para ellos no son claros los procesos de articulación entre autoridades nacionales, regionales y locales que definan quién y cómo se va a asumir los compromisos y costos derivados de las conversaciones en torno a los PDET.

Adicionalmente, aunque se reconoce que la desmilitarización ha permitido el acceso a zonas que anteriormente tenían una fuerte presencia guerrillera, actualmente para los empresarios los riesgos referentes a la seguridad están asociados al crimen organizado y disidencias de las FARC.

Un reto para las empresas en los municipios PDET radica en la informalidad de las dinámicas comerciales. Los empresarios esperarían que su participación en los mercados de estas regiones no vaya en contra de sus políticas de compras o de trazabilidad de los negocios que deben cumplirse. Este contexto dificulta que haya estándares mínimos para las compras locales, así como la trazabilidad exigida para transacciones comerciales.

## Expectativas frente al Estado

Con relación a las expectativas del sector privado frente al papel del Estado en la promoción de la inversión, se destacan 3 aspectos: 1. Certeza jurídica para poder desarrollar proyectos de largo aliento, 2. Presencia y acompañamiento continuo del Estado, y 3. Una buena articulación nación-territorio en lo relacionado con la promoción de la inversión privada.

Los entrevistados esperan poder tener certeza jurídica, particularmente, relacionado con los instrumentos de ordenamiento territorial de los municipios. Teniendo en cuenta que los POMCA, y otros instrumentos de planeación, pueden limitar los usos de la tierra y otros recursos, los empresarios esperan tener seguridad de que una modificación en algún instrumento de estos no va a derivar en el cese de actividades para quienes decidan invertir en los PDET.

Asimismo, los entrevistados afirman que lograr que estas zonas sean competitivas requiere de un esfuerzo sostenido por parte del Estado, en el que aspectos como la infraestructura y las capacidades técnicas deben ser prioritarios.

Para los inversionistas es indispensable confiar en que las autoridades locales sigan la línea del gobierno

nacional, particularmente en lo referente a las facilidades para quienes van a invertir en estas zonas. Es decir, los empresarios esperan que, en lo local, las administraciones municipales acompañen los compromisos del gobierno nacional con respecto al fomento de la inversión. Esto resulta importante, especialmente, entre quienes tienen intereses de negocio alineados, o que coinciden, con los Planes de Acción para la Transformación Regional.

## Aporte del sector privado a la estabilización y consolidación

Los entrevistados coinciden en que las empresas son determinantes para la sostenibilidad del posconflicto. Sin embargo, más que decisiones estratégicas y de inversión, consideran que su rol depende de ejercicios de responsabilidad social corporativa, como empoderamiento a mujeres, planes educativos con enfoque en la región, planes encadenamiento productivo, entre otros. En principio, y para que haya crecimiento en las regiones, los empresarios mostraron disposición para hacer transferencias tecnológicas, y fortalecer la capacidad local y el tejido empresarial en los PDET. Esto, en el mediano plazo, podría aportar a que estas regiones se conviertan en mercados más atractivos para inversiones del sector privado.

## Conclusiones

A partir de las conversaciones con empresarios y expertos en inversión en el posconflicto, se puede establecer que, si bien las grandes empresas están abiertas a conectar sus actividades productivas con los PDET, las condiciones aún no se han dado para que esto ocurra. Por otro lado, reconocen su rol y oportunidades con el avance de la estabilización en estas regiones. En específico se encontró que:

- Si bien hay curiosidad del sector privado en las regiones PDET, el mayor atractivo son los activos que implican riesgos jurídicos y reputacionales para los empresarios.
- La posibilidad de crear condiciones de competitividad en el mediano y largo plazo en municipios PDET, motiva a que la primera opción de las empresas de llevar recursos a estos municipios sea mediante la responsabilidad social corporativa o a

través del esquema de Obras por Impuestos. Si bien no son decisiones estratégicas o de negocio, sí es un inicio para fortalecer la inversión privada en estas regiones.

## B. Expectativas de actores a nivel local

### Metodología

A continuación, se presentan los resultados de las entrevistas que tuvieron lugar entre el 29 de octubre y el 14 de noviembre de 2018 con 35 funcionarios de las Cámaras de Comercio, empresarios y autoridades locales de: Florencia (Caquetá); Hobo y Neiva (Huila); Espinal y Chaparral (Tolima); San José del Guaviare (Guaviare); y, Villavicencio y Mesetas (Meta). Las conversaciones se dieron con el propósito de identificar los retos y avances de inversión privada en las regiones. En la tabla 2. se puede ver la ficha técnica de las entrevistas realizadas.

<b>Numero de entrevistas</b>	35 entrevistas
<b>Metodología</b>	Entrevistas en profundidad presenciales
<b>Fechas trabajo de campo</b>	29 de octubre -14 de noviembre de 2018
<b>Perfil de entrevistados</b>	Funcionarios de cámaras de comercio, gobiernos locales y regionales y, empresarios.
<b>Municipios para el trabajo de campo</b>	Tolima: El Espinal y Chaparral. Huila: Neiva y Hobo. Caquetá: Florencia. Meta: Villavicencio y Mesetas. Guaviare: San José del Guaviare.

Tabla 2. Ficha técnica – Expectativas de actores a nivel local.

## Hallazgos

Si bien cada una de estas ciudades y municipios tiene dinámicas económicas diversas y la inversión se ha desarrollado en diferentes escalas, en todos los casos se identificaron problemáticas comunes. Al respecto, el interés en las regiones es lograr superar ciertas barreras que permitan materializar una inversión empresarial responsable, que se encuentre acompañada del fortalecimiento de las Cámaras de Comercio como promotores de la dinamización de las economías en las zonas más afectadas por el conflicto. Tanto para el sector empresarial como para los gobiernos locales, las oportunidades que pueden traer consigo el trabajo coordinado por el Gobierno Nacional en los municipios PDET, han generado expectativas sobre la posibilidad de cerrar las brechas y acabar con los rezagos que han entorpecido el desempeño del sector privado en las regiones.

Los hallazgos y oportunidades de mejora recaen sobre los siguientes aspectos:

### a. Información y estrategias de inversión pública a nivel local

En criterio de las personas entrevistadas, es posible mejorar la eficiencia en el gasto de los proyectos productivos que son liderados por el Estado o la cooperación internacional. La principal razón es que, para ellos, los actores externos no tienen un conocimiento profundo del contexto local ni de las potencialidades productivas de las regiones, lo que dificulta la operación de proyectos productivos. Al respecto, fue recurrente la idea de que se han fomentado proyectos agrícolas que no obedecen a las potencialidades y vocaciones productivas, lo que dificulta la sostenibilidad de los cultivos en el largo plazo<sup>7</sup> al demandar conocimientos y capacidades aún inexistentes.

Es necesario generar sistemas de información municipal y regional que le permita a la inversión explotar los atributos y oportunidades de cada municipio de acuerdo con sus particularidades como: ubicación, vías, clima, actores que participan en el mercado, entre otros. Así, además de estimular la inversión, se fomenta la articulación a las dinámicas de desarrollo de los pequeños agricultores y de las regiones, basados en la visión y las dinámicas económicas locales.

### b. Infraestructura vial

Los entrevistados señalaron la infraestructura vial como una de las limitantes para el crecimiento económico de las regiones. Los campesinos y productores tienen dificultades para sacar sus productos del campo a los cascos urbanos (o mercados más grandes). Esto implica que, además de aumentar el costo para el consumidor final, un alto porcentaje de las utilidades no sean percibidas por el productor sino por los intermediarios que participan en el proceso de distribución. En este sentido, para las personas consultadas es importante promover el mejoramiento del sistema de vías terciarias de los municipios.

### c. Asociatividad o cooperativismo

Otro obstáculo mencionado durante las conversaciones fue la escasa asociatividad o trabajo cooperativo entre los productores. Señalaron que actualmente los productores no reconocen las ventajas competitivas que puede generar el trabajo en conjunto<sup>8</sup>, además del desconocimiento sobre experiencias exitosas que reflejen, con hechos concretos, tales beneficios. Se requiere sensibilizar a los productores en esta materia y dar visibilidad a los ejemplos de asociatividad que han sido reconocidos en el país.

<sup>7</sup>Uno de los ejemplos citados para retratar esta situación es una inversión hecha por el Gobierno Nacional para desarrollar un "cultivo de caña, en un lugar donde no se cultiva caña". Al poco tiempo, ninguno de los cultivos existía y los productores habían vuelto a sus sembrados anteriores.

<sup>8</sup>Por ejemplo, en términos de aumentar la capacidad para cumplir con mayores volúmenes de producción para la exportación.

#### d. Acceso al sistema financiero y créditos

Los empresarios, los funcionarios de las alcaldías y de las Cámaras de Comercio expresaron reiteradamente las dificultades en los territorios para acceder a la bancarización y créditos. Esta es una limitante importante si se tiene en cuenta que, en la mayoría de los municipios visitados, la economía es apalancada por pequeños productores del sector agrícola, de extracción primaria y con una limitada transformación para agregar valor a los productos. No poder acceder a créditos o al sistema financiero, limita las posibilidades de obtener recursos encaminados a mejorar la productividad, por ejemplo, para el sector agrícola, como la compra de maquinaria, ampliación de áreas de cultivos o sistemas de riego.

Esta situación se ve agravada debido a que una de las problemáticas de las áreas rurales es la informalidad en la tenencia de la tierra, situación que constituye un inconveniente adicional para acceder al crédito. Los poseedores de los predios se abstienen de adelantar procesos de formalización porque suponen que asumirían una carga tributaria adicional, por lo que priman las negociaciones de palabra y las sucesiones informales.

#### Conclusiones

A partir del trabajo de campo realizado en las regiones, se pueden establecer 4 líneas de trabajo sobre las expectativas que se presenta en el ámbito local. Sobre estas se podrían crear planes de acción concretos para dinamizar las economías locales desde la formalización en el territorio.

- Es necesario facilitar el acceso a sistemas de información, como el de la UPRA, sobre la propiedad rural y sus capacidades de manera

que se compartan con el sector privado y con cooperantes con el fin de que la información sobre las vocaciones productivas y potencialidades de desarrollo en los municipios PDET, sea lo más completa, asequible y acertada posible. Así, se podrá priorizar la inversión que llegue a estas zonas, que sea adecuada, sostenible y asertiva de acuerdo con las dinámicas locales.

- El rezago en el sistema de vías terciarias es quizá la mayor deficiencia en términos de competitividad de las regiones. Para poder desarrollar una producción rentable en estas regiones, se ve como necesario la mejora de la malla vial y poder así reducir costos de producción asociados al transporte. En últimas, es mejorar la conexión entre los centros de producción y los mercados.
- Hay desconocimiento sobre los beneficios que pueden tener para los productores locales generar esquemas de asociatividad. Por eso es necesario demostrar y promover procesos de asociatividad para obtener algunos beneficios como poder negociar mejores acuerdos comerciales con compradores, reducir los costos de transacción y transporte al aumentar los volúmenes de producción, y la compra de insumos a menor costo.
- Los empresarios de zonas alejadas y afectadas por el conflicto tienen dificultad para acceder al crédito, lo que obstaculiza la posibilidad de obtener recursos que permitan apalancar inversiones que mejoren las unidades de producción. Por eso es necesario impulsar procesos de bancarización y acceso a créditos en dichas regiones.

<sup>9</sup>Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

---

## C. Factores de creación de nuevas empresas en los PDET

### Metodología

Con el fin de establecer correlaciones entre los indicadores oficiales de los municipios que hacen parte del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la creación de empresas, se realizó un análisis de correlación estadística en el que se usaron las bases de datos públicas y privadas. En primer lugar, se usaron las bases de datos que, desde 2014, alimentan las Cámaras de Comercio con información de municipios PDET en sus respectivas jurisdicciones. En segundo lugar, los indicadores de TerriData, herramienta del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que compila una serie de variables que ofrecen un contexto de los municipios a partir de su código Divipola.

Teniendo en cuenta que los municipios PDET son heterogéneos, para identificar los determinantes para la creación de empresas, éstos se segmentaron en aquellos cuyo instrumento de planeación es

el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) y los de mayor tamaño que usan Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Plan de Ordenamiento Territorial (POT). En aras de lograr la comparabilidad de los municipios estudiados, se estableció la tasa de creación de empresas por cada 10.000 habitantes como indicador que permitiera reducir ciertos sesgos como, por ejemplo, el efecto del tamaño de las poblaciones sobre la cifra de creación de empresas en los municipios.

Para establecer posibles correlaciones se hizo un barrido tanto de los indicadores de desarrollo territorial como de los de creación de empresas de las cámaras de comercio. Con esto, se aseguró una cobertura mínima del 70% de los municipios PDET (110), lo que resulta suficiente para hacer inferencias cuantitativas.

---

<sup>10</sup> Municipios con menos de 30.000 habitantes (Ley 388 de 1997).

<sup>11</sup> Municipios con entre 30.000 y 100.000 habitantes (Ley 388 de 1997).

<sup>12</sup> Municipios con más de 100.000 habitantes (Ley 388 de 1997).



Variable	Definición	Fuente
<b>Área territorial de Municipio</b>	Superficie del municipio expresada en kilómetros cuadrados	Proyecciones DANE
<b>Cobertura de energía eléctrica rural</b>	Porcentaje de viviendas en el área rural con acceso a energía eléctrica, del total de viviendas rurales	UPME
<b>Cobertura neta en educación media</b>	Cantidad o porcentaje de estudiantes matriculados en educación media; sin contar los que están en extra-edad (por encima de la edad correspondiente para cada grado)	MinEducación
<b>Cobertura neta en educación preescolar (2017)</b>	Cantidad o porcentaje de estudiantes matriculados en educación preescolar; sin contar los que están en extra-edad (por encima de la edad correspondiente para cada grado)	MinEducación
<b>Explotación de Minas y Canteras</b>	Porcentaje del valor agregado generado en el sector de explotación de minas y canteras	DANE
<b>Extensión de las UPAs de más de 100 Ha</b>	Cantidad de hectáreas sumadas de Unidades de Producción Agropecuarias de más de 100 hectáreas	Censo Nacional agropecuario
<b>Generación de recursos propios</b>	Capacidad municipal de generar recursos complementarios a las transferencias del SGP	DNP
<b>Indicador de desempeño fiscal</b>	Índice compuesto que evalúa la gestión fiscal de los gobiernos subnacionales a partir de seis indicadores: Autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento, respaldo del servicio de la deuda, dependencia de las transferencias de la nación y regalías, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro	DNP
<b>Penetración de Banda Ancha</b>	Porcentaje de personas con acceso dedicado a Internet (sólo suscriptores), del total de la población	MinTIC
<b>Porcentaje de inversión atención a grupos vulnerables social</b>	Recursos destinados al desarrollo de programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la infantil, el adulto mayor, la población desplazada, los reinsertados, grupos étnicos, madres cabeza de hogar, entre otros.	MinHacienda - Sistema CHIP
<b>Porcentaje de UPAs con acceso a maquinaria</b>	Porcentaje de Unidades de Producción Agrícola con acceso a maquinaria más allá de equipo manual como machetes, barretón, pala, pica, bomba de fumigación manual, etc.	Censo Nacional agropecuario
<b>Porcentaje del área de la entidad territorial que hace parte del SINAP</b>	Porcentaje del área de la entidad territorial que se encuentra en la plataforma continental del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (comprende Parques Nacionales Naturales, Áreas Regionales Protegidas y Reservas de la Sociedad Civil)	DNP a partir de información en Parques Nacionales Naturales e IGAC
<b>Promedio de gobierno abierto y transparencia por grupo ID</b>	Dimensión del componente de Gestión de la Medición del Desempeño Municipal - MDM que evalúa la capacidad de los municipios para gestionar la información con el fin de ponerla a disposición de los ciudadanos	DNP
<b>Total de asignaciones SGR</b>	Total de recursos asignados del Sistema General de Regalías	DNP - Gesproy
<b>Transferencias nacionales (SGP, etc.) per cápita</b>	Transferencias del nivel nacional por habitante que recibe la entidad territorial	DNP
<b>Valor del número total de proyectos (2015)</b>	Valor en pesos de los proyectos financiados con recursos de regalías	DNP - Gesproy

Tabla 3. Ficha técnica – indicadores que fueron tomados en cuenta para el análisis de factores de creación de empresa en los PDET.

A continuación, se presentan los resultados de las correlaciones más significativas en términos de cómo afecta la creación de empresas a partir de tres ejes. Primero, se presentan los resultados de los municipios pequeños, teniendo en cuenta la segmentación del EOT. Luego, se muestran los resultados de los municipios cuyo ordenamiento es determinado por PBOT o POT. Posteriormente, los resultados agregados por los sectores económicos destacados. Por último, se presentan conclusiones a partir de los numerales citados anteriormente.

## Factores por tamaño del municipio

### a. Municipios con EOT

En los municipios que utilizan el instrumento de Esquema de Ordenamiento Territorial se muestra que

la creación de nuevas empresas se correlaciona con el Total de asignaciones del Sistema General de Regalías -SGR- y con el Valor del Número total de Proyectos (de inversión). Las correlaciones son de 0,588 y 0,495 respectivamente. En este orden, el factor que sigue en incidencia es el de la Cobertura en educación media que tiene una correlación de 0,449.

La incidencia de los recursos de regalías, así como de la capacidad de generar proyectos financiables, tiene una relación positiva con la creación de empresas en la medida que traen recursos que dinamizan las economías locales. Asimismo, la formación del recurso humano sigue teniendo un efecto relevante en la creación de empresas en estos municipios.

Correlaciones en municipios EOT (hasta 30.000 habitantes)	
Total de asignaciones de SGR -2017-	0,588
Valor del número total de proyectos	0,495
Cobertura neta en educación media	0,449
Indicador de desempeño fiscal	0,364
Cobertura neta en educación preescolar	0,343
Generación de recursos propios	0,332
Cobertura de energía eléctrica rural	0,323
Penetración de banda ancha	0,289

Tabla 4. Principales correlaciones en municipios con EOT.

<sup>13</sup> Con un nivel de confianza superior al 90%.

## b. Municipios con PBOT y POT

En los municipios de mayor tamaño, se mantiene la relevancia de la relación entre la llegada de recursos provenientes del nivel nacional y la educación media. Las Transferencias nacionales (SGP per cápita) tienen una correlación de 0,382, y la Cobertura neta en educación media de 0,333. Estos municipios, se puede suponer, tienen un avance más significativo en la formalización de la actividad agropecuaria, por lo que la Cobertura de energía eléctrica rural resulta en una relación significativa en 0,336. Por otro lado, se destaca que el Porcentaje del área de la entidad territorial que hace parte del SINAP<sup>14</sup> tiene una

correlación negativa en la creación de empresas (-0,246). Otro aspecto que llama la atención es una correlación negativa con la Extensión de UPAs con de más de 100 hectáreas (-0,300), lo que indica que la concentración de la tierra no ha logrado dinamizar las economías locales.

Al igual que para los municipios más pequeños, el ingreso de recursos transferidos y la educación del recurso humano están relacionados con la creación de nuevas empresas. Aparecen variables asociadas a la creación de empresas agropecuarias, asociadas a la provisión de servicios (cobertura de energía eléctrica rural), y a la titularidad y uso de la tierra.

Correlaciones en municipios PBOT/POT (de más de 30.000 habitantes)	
Transferencias nacionales (SGP, etc.) per cápita (2016)	0,382
Cobertura de energía eléctrica rural (2016)	0,336
Cobertura neta en educación media (2017)	0,333
Porcentaje del área de la entidad territorial que hace parte del SINAP (2017)	-0,246
Porcentaje del área de la entidad territorial que hace parte del SINAP (2017)	-0,246
Área Territorial del municipio	-0,287
Extensión de las UPAs de más de 100 Ha (2014)	-0,300

Tabla 5. Principales correlaciones en municipios con PBOT/POT

## Factores por sectores económicos

### a. Comercio y Turismo

Según el análisis de las correlaciones estadísticas, la creación de empresas en este sector está asociada a posibilidad de llegada de recursos que dinamicen el mercado. El Total de Asignaciones del SGR es la correlación más alta, con 0,565. En contraste, les sigue el Porcentaje de Inversión Atención a grupos vulnerables con 0,429, entendiendo que este tipo de

ayudas mejora la capacidad de gasto, lo que se refleja en la posibilidad de que se creen empresas para atender esa demanda. Finalmente, la Cobertura neta en educación media (0,384) y la Cobertura en energía eléctrica rural (0,351), son los indicadores que tienen mayor correlación con la creación de empresas en el sector de comercio y turismo.

<sup>14</sup> Sistema Nacional de Áreas Protegidas

<b>Comercio y turismo</b>	
Total de asignaciones de SGR 2017	0,565
Porcentaje de inversión atención a grupos vulnerables 2017	0,429
Cobertura neta en educación media	0,384
Cobertura de energía eléctrica rural	0,351

Tabla 6. Principales correlaciones para empresas del sector comercio y turismo.

## **b. Servicios**

Las correlaciones más altas sobre la creación de empresas en el sector servicios están asociadas al Promedio de gobierno abierto y transparencia por grupo de ID (0,554), seguido de la Penetración de banda ancha (0,545) y la Cobertura neta en educación media (0,508). Estos resultados dejan ver que, además del comportamiento del gobierno local, la demanda de servicios tiene una relación estrecha con el nivel edu-

cativo de las personas, así como con la posibilidad de acceder a internet (información).

De otra parte, es destacable que la explotación de minas y canteras en los municipios PDET tiene una correlación de 0,505 con la creación de empresas en el sector servicios. En esta misma línea, con 0,353, aparece el Total de asignaciones del SGR.

<b>Servicios</b>	
Promedio de gobierno abierto y transparencia por grupo de ID (2016)	0,554
Penetración de banda ancha (2017)	0,545
Cobertura neta en educación media	0,508
Explotación de minas y canteras (2015)	0,505
Total de asignaciones SGR 2017	0,353

Tabla 6. Principales correlaciones para empresas del sector de servicios

### c. Agricultura

Tres variables se encuentran asociadas positivamente con la creación de empresas en el sector agrícola: Transferencias nacionales per cápita (0,373), Cobertura de energía eléctrica rural (0,365) y Cobertura neta en educación media (0,344). Por lo tanto, se puede decir que el aumento de las transferencias de recursos a las regiones impacta en una mayor cobertura en educación media y en una mayor cobertura

en energía eléctrica rural (estas variables correlacionan significativamente entre sí: 0,375).

Por otro lado, hay una correlación negativa entre la creación de empresas y el Porcentaje de área de la entidad territorial que hace parte del SINAP (-0,309). Otro aspecto asociado es la correlación con Extensión de las UPAs de más de 100 hectáreas (-0,300).

Agricultura	
Transferencias nacionales (SGP, etc.) per cápita (2016)	0,373
Cobertura de energía eléctrica rural (2016)	0,365
Cobertura neta en educación media (2017)	0,344
Porcentaje del área de la entidad territorial que hace parte del SINAP (2017)	-0,309
Área Territorial del municipio	-0,274
Extensión de las UPAs de más de 100 Ha (2014)	-0,300
Porcentaje de UPA con acceso a maquinaria (2014)	-0,254

Tabla 7. Principales correlaciones para empresas del sector agricultura

---

## Conclusiones

A partir de los resultados presentados anteriormente, se pueden establecer cuatro factores que están relacionados con la creación de empresas desde 2014. Si bien algunas correlaciones son más significativas que otras, las conclusiones que se plantean a continuación sugieren una especie de fórmula que, de gestionarse, incide positivamente en la creación de empresas nuevas en los municipios PDET.

- Los recursos que transfiere el Gobierno Nacional a través de diferentes cuentas (SGP, SGR, y atención a población vulnerable), tienen la capacidad de "dinamizar" los emprendimientos locales, especialmente en los sectores de comercio, turismo y servicios.
- La llegada de la industria extractiva también está asociada a la creación de empresas, especialmente en el sector de servicios, por ejemplo: bancos, servicios de transporte, servicios médicos, entre otros.

- La creación de empresas a nivel local tiene una relación muy estrecha con la cobertura de educación media y técnica en los municipios observados.
- El acceso a energía eléctrica rural, y el uso del suelo tiene un efecto significativo en la creación de empresas en el sector agropecuario. La prevalencia de áreas protegidas y de grandes Unidades de Producción Agropecuarias, tienen una relación negativa con la creación de empresas en este sector.

Al conectar los factores de relación con la creación de empresas, y los pilares del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial, para fomentar la creación de nuevas empresas están: el Ordenamiento Social de la Propiedad de la Tierra y el uso de la tierra (Pilar 1), la Educación rural y primera infancia (Pilar 4) y, la Reactivación económica y producción agropecuaria (Pilar 6).

## ANEXO II – Diálogos sobre la propiedad y uso de la tierra en zonas más afectadas por la violencia y la pobreza

### 1° Dialogo sobre propiedad y uso de la tierra en zonas de más afectadas por la violencia y la pobreza

**Fecha:** martes, 25 de septiembre de 2018

**Objetivo:** En el marco del programa para la Inversión Responsable en Zonas Más Afectadas por el Conflicto, tuvo lugar un encuentro con expertos para conversar sobre la tenencia y uso de tierras en ZOMAC.

**Invitados:** USAID, Banco Mundial, URT, SAC, CGN, ESRI, Asocaña, Anditel, Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, expertos en tierras, entre otros.

#### **Preguntas Rectoras:**

1. ¿Cuál debería ser la apuesta para generar oportunidades lícitas a través del fortalecimiento de la propiedad de la tierra?
2. ¿Los instrumentos normativos existentes permiten que el nuevo gobierno cumpla su meta de formalizar la tenencia de la tierra?

#### **Ideas Principales:**

- A.** La información catastral no está actualizada.
- B.** Es necesario un liderazgo institucional en el tema de tierras. La ANT debería ser la entidad que de las directrices sobre formalización de tierras. Porque no hay claridad sobre la labor de cada entidad en el tema, se están duplicando funciones al no haber coordinación institucional.
- C.** Hace falta un consenso sobre las interpretaciones legales y las conceptualizaciones alrededor de la política de tierras, por ejemplo, no hay claridad en el concepto de baldío.
- D.** Es fundamental replantear la política de incentivos para la fomentar la inversión privada rural.
- E.** Se propone que haya un equipo de gobierno encargado de quitar trabas y simplificar procesos para lograr la formalización.
- F.** Hay un problema de desfinanciamiento en lo que a tierras se refiere. Se debe tener en cuenta e incluir a la cooperación internacional y el sector privado.

#### **Conclusiones:**

1. La formalización se plantea como un camino para la sustitución de cultivos ilícitos.
2. Hay una imperante necesidad simplificar procesos y trámites con respecto a la tierra.
3. El sector privado es un aliado estratégico para generar economías lícitas que exploten predios formalizados.
4. Hay que explorar la aplicación de Mecanismos Alternativos para la Solución de Conflictos referentes a la tenencia de la tierra.
5. No hay una coordinación intergencial clara en cuanto a funciones de las entidades o a los lineamientos que surgen de éstas.



## 2° Dialogo sobre propiedad y uso de la tierra en zonas más afectadas por la violencia y la pobreza

**Fecha:** jueves, 18 de octubre de 2018

**Objetivo:** Dada la importancia de la gestión interinstitucional, se invitó a expertos a conversar sobre la importancia de fortalecer la cadena institucional para la propiedad de tierras en las zonas más afectadas por el conflicto.

**Invitados:** USAID, OIM, Ministerio de Agricultura, URT, ART, IGAC, SAC, CGN, ESRI, Fedepalma, Anditel, Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, expertos en tierras, entre otros.

### Preguntas Rectoras:

1. ¿Cómo se debe organizar la acción interagencial para la formalización de la tenencia de la tierra?
2. ¿Cuál debería ser el arreglo institucional para tener procesos más eficientes y menos costosos?

### Ideas Principales:

- A.** El proceso de formalización es costoso y dispendioso.
- B.** Debería haber una mayor articulación con las regiones y mermar las políticas centralistas.
- C.** Mediante el fortalecimiento de los entes territoriales, estos tendrían capacidades y recursos para apoyar, desde lo local, los procesos de formalización.
- D.** Se debe trabajar en sistemas de información compartidos que produzcan datos públicos que cualquier entidad pueda conocer.
- E.** Habría que generar las condiciones para propiciar el acceso a crédito que garantice el acceso a tierras.
- F.** El sector privado es un aliado, entre otras, como fuente de información formal.
- H.** Hay que buscar la inversión para lograr, en los diferentes territorios, un sistema de catastro multipropósito.

### Conclusiones:

1. La formalización debe ser una política de Estado.
2. Se recomienda unificar los sistemas de información y que haya un suministro desde y para todas las entidades.
3. Para el trabajo en los territorios, se debería explorar la posibilidad alianzas público–privadas en las que se tenga en cuenta a las comunitaria.
4. Definir cuál debería ser el rol del sector privado en el proceso de formalización de tierras..

## ANEXO III - diccionario de siglas

Sigla	Definición
<b>ANDITEL</b>	Operador colombiano de soluciones de telecomunicaciones y tecnologías digitales
<b>ANH</b>	Agencia Nacional de Hidrocarburos
<b>ANM</b>	Agencia Nacional de Minería
<b>ANT</b>	Agencia Nacional de Tierras
<b>ART</b>	Agencia de Renovación del Territorio
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CGN</b>	Consejo Gremial Nacional
<b>CIPE</b>	Center for International Private Enterprise
<b>Código DIVIPOLA</b>	Código de la división Político-Administrativa
<b>CREG</b>	Comisión de Regulación de Energía y Gas
<b>DIAN</b>	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>EOT</b>	Esquema de Ordenamiento Territorial
<b>FEDEPALMA</b>	Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite
<b>FINAGRO</b>	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
<b>IGAC</b>	Instituto Geológico Agustín Codazzi
<b>IISP</b>	Índice de Inversión Social Privada
<b>JA&amp;A</b>	Jaime Arteaga & Asociados
<b>MinHacienda</b>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
<b>NED</b>	National Endowment for Democracy
<b>OCAD</b>	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>PATR</b>	Plan Acción para la Transformación Regional
<b>PBOT</b>	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
<b>PDET</b>	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>POMCA</b>	Plan de Manejo y Ordenamiento de una Cuenca
<b>POT</b>	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>SAC</b>	Sociedad de Agricultores de Colombia
<b>SENA</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>SGR</b>	Sistema General de Regalías
<b>SGT</b>	Sistema General de Transferencias
<b>SINAP</b>	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
<b>TERRIDATA</b>	Sistema de Estadísticas Territoriales
<b>UPA</b>	Unidad de Producción Agrícola
<b>UPME</b>	Unidad de Planeación Minero-Energética
<b>UPRA</b>	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
<b>URT</b>	Unidad de Restitución De Tierras
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development (Agencia para el Desarrollo de Estados Unidos)
<b>ZOMAC</b>	Zonas Más Afectadas por el Conflicto